



■ Høring - forslag til spesielle kvoteordninger for fartøy under 28 m som deltar i fiskerier som er underlagt adgangsbegrensning

Konkurransetilsynet viser til Arbeids- og administrasjonsdepartementets brev av 14. august 2002, vedlagt høringsbrev fra Fiskeridepartementet (FID) om ovennevnte sak.

Bakgrunn

Hovedregelen i en rekke fiskerier er at hvert deltakende fartøy kan fiske og levere én kvote. Saltvannsfiskelovens § 5a åpner for alternative kvoteordninger, og enhetskvoteordninger er i dag gjort permanente for den konsesjonsbelagte trål- og ringnotflåten, samt for fartøy over 28 m som fisker med konvensjonelt redskap. Hensikten har bl.a. vært å sikre større frihet for den enkelte utøver til å planlegge sitt fiske mest mulig lønnsomt, og å tilpasse flåtekapasiteten bedre til ressursgrunnlaget. Det er ifølge FID *ikke* ønskelig å innføre enhetskvoter for fartøy under 28 m, bl.a. grunnet uoversiktlige distrikts- og fiskeripolitiske konsekvenser. Men § 5a tillater også andre ordninger som *bytte* av kvoter, og samarbeidsformer mellom fartøy som ellers ville blitt tildelt kvoter hver for seg.

Høringsforslaget

Høringen gjelder forslag til drifts- og strukturordninger for fartøy under 28 m som deltar i fiskerier som er underlagt adgangsbegrensning. Dette skal være frivillige ordninger som åpner både for spesialisering og for utvidelse av kvotegrunnlaget for det enkelte fartøy, og som dermed kan sikre en mer lønnsom virksomhet over en større del av året.

Driftsordninger er et felles begrep for ordninger hvor fartøyeierne midlertidig kan utveksle kvoter, herunder inngår både bytte og leie av kvoter. FID foreslår at det blir innført slike driftsordninger for hele kystflåten under 28 m. Utvekslingen må gjelde hele kvoten, og i denne sammenheng skal kvoten for torsk, sei og hyse med konvensjonelle redskap anses som én kvote. (Ulike mottakere er imidlertid tillatt.) Og FID finner det lite hensiktsmessig å begrense ordningen til de enkelte fiskerier.

FID mener at det av hensyn til den fiskeripolitiske målsettingen om å bidra til arbeidsplasser og bosetting langs kysten, likevel bør være visse begrensninger. FID foreslår at overførende og mottakende fartøy må være i samme lengdegruppe. Videre skal det gjelde en geografisk begrensning på fylkesnivå, for den konvensjonelle kvoten av

torsk, sei og hyse. Det er også ønskelig at driftsordningene får avgrenset varighet. Det er for å kanalisere de som ønsker å trekke fartøy ut av fiske over mot strukturordningen. Utvekslingen av kvoter foreslås videre å gjelde for ett år av gangen, og ikke mer enn 3 år av en periode på 5 år. Dette er for å sikre at kvoten fiskes av fiskeren selv med visse mellomrom.

Strukturordninger er en felles betegnelse for ordninger for kvoteoverføring hvor det blir stilt som vilkår for å delta at fartøy tas permanent ut av fisket. I dag har kystflåten større fangstevne enn hva ressursgrunnlaget tilsier, og det er ønskelig å redusere antallet fartøy. Ifølge FID kan det i prinsippet innføres strukturordninger for hele kystflåten. Ut fra distriktspolitisk synsvinkel er det imidlertid uklart om man bør stimulere til reduksjon i antallet *mindre* fartøy, som ofte har en annen lokaltilknytning og en større betydning for lokalsamfunnet. Strukturordningen foreslås derfor innført kun for de største fartøyene, men FID stiller det åpent om nedre lengdegrense skal være 15 eller 21m. Dersom strukturordningen skal gjelde for fartøy ned til 15m, foreslår man at fartøygruppen deles i to (15-21 m og 21-28 m) og at uttatt og gjenværende fartøy må tilhøre samme gruppe.

Konkurransetilsynets merknader

Betinget fornybare ressurser, som fisk, har den evne at de vokser og formerer seg, men kan også stå i fare for å beskattes ned til nivåer der de dør ut eller mister en stor del av sitt vekstpotensial. Når manglende eiendomsrett gjør at markedsmekanismen gir uriktige signaler om den virkelige knapphet på en ressurs, kan produksjonskvoter være velegnet til å korrigere dette. Konkurransetilsynet mener generelt at kvoter bør omsettes mest mulig fritt i markedet, for å fremme effektiv ressursbruk. Eksempelvis kan et gitt antall fiskekvoter tildeles ved en auksjonsordning.

Etter tilsynets vurdering er de foreslåtte drifts- og strukturordningene et skritt i retning av mer effektiv ressursbruk innen kystfiske. Gjennom å åpne for kvoteutveksling og kvoteoverføring, oppnår man at kvotene i større utstrekning vil tilfalle de mest effektive fiskerne. Disse vil ha høyest forventet nettoinntekt ved å utnytte kvotene, og dermed høyest betalingsvillighet for dem. For å oppnå effektivitetsgevinstene bør det etter vårt syn legges færrest mulig begrensninger på deltakelsen i de foreslåtte ordningene, både hva gjelder hvem som kan delta, mulighet for oppdeling av kvoter, varighet på driftsordningen, geografisk og størrelsesmessig begrensning og tak for kvotekonsentrasjon i strukturordningen.

Det er likevel fullt mulig for fiskerimyndighetene å tilgodese spesielle grupper av fiskere, ved at kvoter tildeles disse vederlagsfritt i utgangspunktet. Fiskere som får en kvote, kan selv velge om de ønsker å benytte seg av kvoten eller selge den til fiskere med høyere betalingsvillighet.

Tilsynet har forståelse for at forslagene til nye strukturtiltak er utformet med henblikk på å ivareta kryssende hensyn. Ønsket om å opprettholde en differensiert flåte og en stabil geografisk fordeling av fartøy, kan være vanskelig å forene med effektivitetshensyn. Dersom eksempelvis store fartøy er mer kostnadseffektive enn små og/eller fartøy i sørlige deler av Norge mer produktive enn fartøy i nord, vil de foreslåtte størrelsesmessige og geografiske begrensningene i ordningene innebære et samfunnsøkonomisk effektivitetstap. Dersom fiskerimyndighetene likevel velger å la andre hensyn enn effektivitetshensyn dominere ordningene, bør man være bevisst på kostnaden av dette.

Driftsordningene

Konkurransetilsynet er positivt til forslaget om innføring av driftsordninger, som i praksis er en delvis innføring av omsettelige fiskekvoter. Slik tilsynet ser det er det imidlertid avgjørende at prisen for å leie kvotene blir bestemt i markedet. En ineffektiv fisker vil da innse at den forventede nettoinntekt av å beholde kvoten selv, i den aktuelle perioden, er mindre enn hva han kan tjene på å leie ut kvoten til en mer effektiv fisker. Det er noe uklart for tilsynet hvordan FID har ment at leiepris ved kvoteleie faktisk skal dannes.

Det fremgår av høringsforslaget at som et alternativ til å leie kvoter, kan fiskeren *bytte* til seg en kvote av et annet fiskeslag hvor han er relativt mer effektiv. Konkurransetilsynet vil påpeke at FID's krav om å utveksle hele kvoter kan komme til å utgjøre en begrensning på muligheten for effektiv ressursbruk gjennom kvoteutveksling. Det samme gjelder den tidsmessige begrensningen som pålegges ved at kvoter kun kan utveksles i 3 av 5 år.

Strukturordningene

Strukturordningene innebærer at kvoten overdras til andre, når et fartøy tas ut av fisket på permanent basis. Målsettingen med ordningen er å redusere antallet deltakende fartøy på sikt, for å få en mer samfunnsøkonomisk effektiv kystflåte. Det er imidlertid noe uklart for Konkurransetilsynet hvorvidt FID her ønsker å åpne for salg av kvoter mellom uavhengige fiskere, eller om forslaget innebærer at uttatt og gjenværende fartøy må tilhøre samme rederi. Vi mener generelt at kvoter eller fiskerettigheter bør kunne omsettes fritt i markedet, slik at de kanaliseres til de mest effektive fiskerne.

Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt nedre lengdegrense for å delta i strukturordningen skal være 15 eller 21m, anbefaler Konkurransetilsynet at den settes til 15 m. Strukturordningen må ses i sammenheng med *strukturfondet* som FID har fremmet forslag om i høringsbrev av 7. august 2002. Strukturfondet skal anvendes til å kjøpe ut fangstkapasitet og på denne måten bidra til å strukturere de *minste* fartøygruppene som ikke omfattes av andre tiltak. Dette gjelder kystfartøy under 21 m, evt. 15 m, alt etter hva som blir nedre lengdegrense for strukturordningen. Strukturfondet er ment å finansieres ved en avgift på førstehåndsomsetning av fisk, og vil sammen med andre avgifter på fangstverdien kunne bidra til å skape et effektivitetstap. Det vil derfor være å foretrekke at en størst mulig andel av kystflåten omfattes av de foreslåtte strukturordningene (kvoteordningene), slik at behovet for kondemneringstilskudd og dermed et strukturfond minimeres.

Generelt representerer begge de foreslåtte ordningene skritt i retning av mer effektiv ressursbruk i fiskeriene, noe Konkurransetilsynet støtter. Særlig gjelder dette driftsordningene, mens strukturordningene primært har til hensikt å få ned antall deltakere for å øke lønnsomheten for de gjenværende.

Tilsynet har for øvrig ingen merknader til høringsforslaget.